

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 2.581, DE 2023

Dispõe sobre instrumentos de proteção, incentivo e recompensa a informantes que noticiem crimes ou atos ilícitos praticados no mercado de valores mobiliários ou em companhias abertas; e altera a Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, para dispor sobre a auditoria de controles internos e instituir novas hipóteses de crime contra o mercado de capitais.

Autor: SENADO FEDERAL - SÉRGIO MORO

Relatora: Deputada LAURA CARNEIRO

I - RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei (PL) nº 2.581, de 2023, do Senado Federal, de autoria do Senador Sérgio Moro. A proposição dispõe sobre instrumentos de proteção, incentivo e recompensa a informantes que noticiem crimes ou atos ilícitos praticados no mercado de valores mobiliários ou em companhias abertas, além de alterar a Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, para dispor sobre a auditoria de controles internos e instituir novos crimes contra o mercado de capitais.

Para a consecução de seus objetivos, o PL nº 2.581, de 2023, define o conceito de informante como todo indivíduo que noticia, de forma voluntária, crimes ou quaisquer atos ilícitos praticados no mercado de valores mobiliários ou em companhias abertas (art. 2º, *caput*). São excluídos de tal definição os indivíduos que noticiem ilícitos na condição de vítima individual ou contra terceiros individualmente identificados, sem que os crimes ou ilícitos afetem direitos ou interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, ou



que tragam ao conhecimento das autoridades ilícitos notórios ou de conhecimento público (art. 2º, § 1º). Ademais, a proposição prevê que o eventual oferecimento de informação sobre ilícitos de autoria do próprio informante não o exime de responsabilização nas esferas cível, administrativa ou penal (art. 2º, §2º).

À Comissão de Valores Mobiliários é atribuída a tarefa de estabelecer canais para o recebimento de informações sobre crimes ou atos ilícitos praticados no mercado de valores mobiliários ou relativos a companhias abertas (art. 3º, *caput*). O PL cria, ainda, para aquela autarquia, o dever de manter convênios operacionais com a Polícia e o Ministério Público de forma a viabilizar a comunicação tempestiva e recíproca sobre crimes ou atos ilícitos praticados no mercado de valores mobiliários (art. 3º, parágrafo único).

O fornecimento de informações obtidas por meios ilícitos pelo informante é vedado (art. 4º).

Ao informante é garantido o direito ao sigilo da sua identidade, que somente pode ser revelada caso concorde com isso por escrito (art. 5º, *caput*). Mas o relato de informante cuja identidade seja preservada deverá ser corroborado por outras provas, visto que não poderá ser utilizado como único fundamento para condenação ou punição do denunciado (art. 5º, parágrafo único).

Assegura-se ao informante proteção integral contra retaliações e a isenção de qualquer responsabilidade civil, administrativa, trabalhista ou penal em relação ao relato, mesmo que provada a sua posterior improcedência (art. 6º, *caput*). Para os fins do PL, retaliação é definida como “a demissão, o rebaixamento, a suspensão, a ameaça, o assédio ou qualquer forma de discriminação a dirigente, empregado ou prestador de serviço em razão do fornecimento de informações ou provas à CVM” (art. 6º, § 1º). Qualquer dessas medidas, quando adotada no prazo de cinco anos contado do fornecimento de informações ou provas à CVM pelo informante, é presumivelmente uma retaliação, a menos que se prove não ser esse o caso ou que o informante tenha apresentado, intencionalmente, informações sobre fatos ou provas que sabia falsas (art. 6º, §§ 2º e 3º). Erros de interpretação do informante sobre a



violação da lei ou dos regulamentos aplicáveis não afetarão a sua isenção de responsabilidade (art. 6º, § 4º). A proposição considera, ainda, nula de pleno direito cláusula eventualmente inserida em contrato de trabalho ou de prestação de serviço que imponha qualquer restrição ao direito de relatar informações sobre ilícitos verificados no mercado de valores mobiliários ou em companhias abertas (art. 6º, §5º).

Ainda como forma de vedar retaliação, a proposição a tipifica como infração administrativa punível pela CVM, e elemento que autoriza a demissão de empregado ou contratado de empresa estatal ou de capital privado (art. 7º, *caput* e §§ 1º e 2º). Deixa expresso, também, o direito do informante a receber indenização por danos materiais e morais caso sofra qualquer tipo de perseguição (art. 7º, § 3º).

Como forma de incentivar o fornecimento de elementos que auxiliem a identificação de atos ilícitos, o PL nº 2.581, de 2023, prevê que aquele que apresentar informações ou provas inéditas que resultem na apuração bem-sucedida de crimes ou atos ilícitos praticados no mercado de valores mobiliários ou relativos a companhias abertas terá direito a recompensa financeira, fixada em até 10% (dez por cento), alternativamente, do valor: (i) de multas aplicadas ou de recursos recuperados a qualquer título no âmbito de processos administrativos instaurados pela CVM; ou (ii) do produto do crime ou do ilícito que tiver sido recuperado pelo poder público no âmbito de processos judiciais de natureza civil ou penal (art. 8º, *caput* e § 1º).

Por outro lado, não terão direito a recompensa informantes que sejam: (i) agentes públicos com acesso a informação em razão de atividade de supervisão, fiscalização ou investigação; (ii) advogados da pessoa jurídica envolvida e obrigados a resguardar o sigilo profissional; (iii) empregados ou prestadores de serviço da pessoa jurídica envolvida que exerçam funções relativas a governança, conformidade, integridade, controle interno, auditoria, gestão de riscos ou investigações e que tenham tido conhecimento do ilícito “a partir de análises desempenhadas nessas funções ou a partir de canais de denúncia de irregularidades”; e (iv) sócios com participação no capital social superior a 20% (vinte por cento) e membros do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica que tenham tido conhecimento do ilícito em decorrência de



reportes internos (art. 8º, § 2º). Contudo, as pessoas referidas nos itens iii e iv recém citados terão, sim, direito a recompensa se, reportado o fato à pessoa jurídica, não forem tomadas as providências necessárias de apuração interna e de comunicação posterior dos fatos às autoridades pela própria pessoa jurídica (art. 8º, § 3º). Os informantes que comuniquem ilícitos para cuja prática tenham concorrido não terão direito a recompensa, mas ficarão protegidos de retaliação (art. 8º, §§ 4º e 5º).

Sobre a fixação da recompensa, tanto da sua base de cálculo (se recursos decorrentes de processos administrativos sancionadores ou se o produto do ilícito recuperado em processos judiciais civis ou penais), a proposição estabelece que ela será arbitrada com fundamento nos seguintes critérios: (i) a novidade, a qualidade, a utilidade efetiva ou a indispensabilidade das informações e das provas apresentadas; (ii) o grau de assistência ou de cooperação prestado pelo informante à CVM ou ao Ministério Público durante o processo de apuração e responsabilização do ilícito, inclusive judicial; (iii) a natureza e a gravidade da infração relatada; (iv) os danos resultantes para o mercado em virtude do crime ou do ilícito reportado; (v) o eventual envolvimento do informante no crime ou no ilícito, observado o § 4º do art. 8º do próprio PL; e (vi) a existência de fatos ou de provas noticiados anteriormente por outros informantes em relação ao mesmo crime ou ilícito (art. 9º).

Ainda em relação ao incentivo financeiro para informantes, o PL estabelece que o requerimento de recompensa pode ser atendido: (i) no processo judicial, antes da conclusão do processo, se as informações fornecidas já tiverem sido aproveitadas pela instrução, ou, após a conclusão do processo, até o percentual máximo previsto no art. 8º; e (ii) no processo administrativo, independentemente do percentual, após o julgamento pela CVM, ainda que a decisão esteja sujeita a recurso perante o Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (art. 10, *caput*).

O pagamento da recompensa de que trata a proposição deverá ser feito com recursos oriundos: (i) das multas e de outros recursos recuperados a qualquer título no âmbito de processos administrativos instaurados pela CVM, nos termos da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976,



no caso de aplicação do art. 8º, § 1º, inciso I, desta Lei; ou (ii) do produto do crime ou do ilícito que houver sido recuperado pelo poder público, no caso de aplicação do art. 8º, § 1º, inciso II, do PL (art. 10, § 1º). Ademais, o reconhecimento do direito do informante à recompensa e seu respectivo valor devem constar expressamente na decisão administrativa ou judicial proferida, conforme o caso, a qual instruirá o requerimento de pagamento a ser formulado e processado nos termos das regras aplicáveis (art. 10, § 2º).

Além das regras descritas acima, a proposição em análise também altera a Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976 (art. 11), para (as citações entre parênteses feitas a seguir referem-se à Lei recém-citada): (i) atribuir expressamente à CVM a competência para apurar, mediante processo administrativo, atos de embaraço à fiscalização e à supervisão sobre o mercado de capitais, inclusive a retaliação a informantes que noticiem crimes ou atos ilícitos (art. 9º, V, 'b'); (ii) determinar que as empresas de auditoria contábil e os auditores contábeis independentes devem auditar os relatórios emitidos pela pessoa jurídica sobre os controles internos voltados à prevenção de erros ou fraudes contábeis na mesma periodicidade exigida para a auditoria das demonstrações financeiras, além de emitir opinião sobre o relatório sobre políticas de gestão baseada em risco e os controles internos implantados na entidade auditada (art. 26-A); (iii) incluir um novo capítulo tratando “dos crimes contra o mercado de capitais”, no qual são tipificadas as condutas de “induzir investidores a erro” (art. 27-G), “fraude contábil” (art. 27-H); e “ocultação, destruição e alteração de documentos” (art. 27-I).

Por fim, o PL nº 2.581, de 2023, faculta à CVM regulamentar as normas nele dispostas.

A vacatio legis prevista na proposição é de sessenta dias.

Por despacho da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, a matéria foi distribuída às Comissões de Finanças e Tributação, para análise de adequação orçamentário-financeira e de mérito, e de Constituição e Justiça e de Cidadania, para análise de constitucionalidade, juridicidade e mérito. A matéria tramita em regime de prioridade, nos termos do art. 24, inciso I, e do



art. 151, inciso II, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, e será submetida à apreciação do Plenário.

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

II.1 - Análise de adequação orçamentário-financeira

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação se fará por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Além disso, a NI/CFT prescreve que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. São consideradas como demais normas, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

O art. 1º, §1º, da NI/CFT define como compatível “a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor” e como adequada “a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual”.

O PL nº 2.581, de 2023, apresenta potencial de ampliar despesas públicas ao criar direito de recompensa financeira a informantes que noticiem crimes ou atos ilícitos em sociedades anônimas de capital aberto. Tal recompensa, nos termos do art. 8º, § 1º, do Projeto em análise, seria fixada em percentual de “até” 10%, incidente, alternativamente, sobre: (i) o valor das multas aplicadas e dos recursos recuperados a qualquer título no âmbito de processos administrativos instaurados pela CVM, inclusive valores ressarcidos a terceiros prejudicados; ou (ii) o valor do produto do crime ou do ilícito que tiver sido recuperado pelo poder público no âmbito de processos judiciais de



natureza civil ou penal. Dispõe o art. 10, § 1º, em acréscimo, que os recursos oriundos da concretização de uma das duas situações supracitadas seriam utilizados para o pagamento da recompensa proposta no Projeto.

Nesses moldes, o PL nº 2.581, de 2023, a princípio estrutura-se com impacto fiscal neutro sobre o resultado primário (receitas menos despesas não financeiras), admitindo-se que as despesas com recompensas financeiras seriam lastreadas, estritamente, por recursos decorrentes da atuação de informantes. Corroboram esse entendimento os seguintes dispositivos do Projeto: (i) art. 8º, caput, ao definir que direito a recompensa estaria diretamente associado a “apuração bem-sucedida” deflagrada por informante; e (ii) art. 10, § 2º, ao prever que o reconhecimento do direito a recompensa e seu respectivo valor deveria constar expressamente em decisão administrativa ou judicial proferida, da qual, igualmente, derivaria da atuação de informante. Demais disso, reitera-se a previsão de que o valor da recompensa seria de “até” 10% das bases de cálculo já citadas, não havendo, portanto, valor mínimo ou “piso” para recompensa.

De toda sorte, para que se afaste o risco de interpretação diversa, mais permissiva quanto às fontes de recursos e à dinâmica da despesa com recompensa, limitada a 10% da base de cálculo nele prevista, inseriremos no nosso substitutivo dispositivo para que as despesas dele decorrentes sujeitem-se a prévia existência de disponibilidade orçamentária. Tal disposição poderia servir de subsídio, inclusive, para que o percentual de até 10% fosse calibrado à luz da situação fiscal e orçamentária vigente à época de sua definição. Vale lembrar, afinal, que o Regime Fiscal Sustentável (RFS) em vigor, instituído pela Lei Complementar nº 200, de 2023, determina a fixação de limites máximos anuais para despesas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade, que também se aplicariam às despesas com recompensas previstas na proposição em análise.

II.2 - Análise de mérito

Quanto ao mérito, a discussão proposta pelo PL nº 2.581, de 2023, é oportuna. Ilícitos corporativos, de forma geral, são de difícil detecção. Quando cometidos por administradores ou controladores de empresas, as



provas de sua ocorrência podem ficar restritas a um círculo pequeno de pessoas dentro das organizações em que foram praticados. Proteções legais usadas de forma ilegítima, como o sigilo comercial, podem ser um obstáculo adicional para sua obtenção. Além disso, seus autores, muitas vezes, são membros da elite da sociedade, com influência e poder financeiro.

A baixa probabilidade de punição de condutas corporativas ilegais incentiva sua prática, em detrimento da sociedade brasileira. Os ilícitos praticados por controladores e administradores de empresas podem lesar o Estado brasileiro – por exemplo, com licitações fraudadas –, comunidades locais – como no caso de catástrofes ambientais provocadas por negligência –, os credores da firma – por exemplo, com desvio de recursos que a reduza à insolvência – e acionistas minoritários – fraudes contábeis que proporcionem aumento indevido da remuneração de diretores no curto prazo, com prejuízos para o patrimônio da firma no longo prazo, são uma ilustração disso.

O risco de expropriação de credores e acionistas minoritários por controladores ou administradores acaba aumentando o custo de capital para as empresas de forma geral. É que os investidores são capazes de antecipar tais práticas e de precificá-las quando concedem crédito para uma firma ou nela adquirem participação. Em consequência, nas jurisdições em que ilícitos corporativos são mais comuns, empresas têm custo de capital mais alto e, portanto, mais dificuldade de se estabelecer e de competir com rivais estrangeiros. Menos projetos são executados, empregos deixam de ser gerados, fornecedores não são contratados, tributos não são recolhidos e novas tecnologias não saem do papel. Em síntese, a expropriação de investidores gera resultados socialmente danosos.

Por isso, a revelação de malfeitos empresariais pode ser benéfica. É aí que está inserida a figura do soprador de apito, tradução literal de *whistleblower*, como é chamada nos EUA e em outras jurisdições a figura que o PL nº 2.581, de 2023, batizou de “informante”. Trata-se de uma pessoa que comunica a possível prática de atos ilegais a instâncias competentes para sua apuração. Por seu potencial de evitar os malefícios sociais descritos acima, essa comunicação também costuma ser chamada de *disclosure* de interesse público.



Mas por que cuidar disso em leis e regulamentos? Se eventual conduta viola leis, esse fato já não poderia ser reportado às autoridades competentes independentemente de regras específicas sobre a figura do informante? A questão é que a comunicação de ilícitos pode ter consequências negativas para aquele que a realiza. A perda do seu emprego e a dificuldade de conseguir realocação são as mais óbvias delas. Levantamento sobre Ética Corporativa Global realizado em 2022/2023¹ mostrou que 46% dos empregados que comunicaram condutas problemáticas sofreram algum tipo de retaliação. Apesar de o Brasil apresentar números relativamente bons nesse quesito, os 30% de retaliações contra denunciante verificados em nossa jurisdição não são propriamente um estímulo à comunicação de ilícitos.

Diante do risco de retaliação, possíveis denunciante podem deparar-se com o conflito entre o impulso moral de comunicar condutas suspeitas às autoridades e, de outro lado, a pressão financeira para permanecerem inertes. E, nesse cenário, podem acabar se omitindo. É para alterar esse quadro, melhorando os incentivos de potenciais denunciante, que muitos países estabelecem normas para protegê-los, até mesmo prevendo recompensas financeiras para informante.

Diversas iniciativas voltadas a proteger denunciante já foram colocadas em prática no Brasil, especialmente com foco na prevenção da corrupção de agentes públicos por agentes privados. Além das figuras da colaboração premiada do campo penal, há, por exemplo, possibilidade de redução de penalidades aplicáveis em processos administrativos conduzidos pela Administração Pública para figuras análogas ao informante do PL sob exame. Os acordos de leniência do Cade provavelmente são o caso mais emblemático. Há, ainda, a exigência de adoção de programas de integridade por pessoas jurídicas que contratem com a Administração Pública, prevista na nova Lei de Licitações e em diversos diplomas legais estaduais, alguns dos quais exigem a manutenção de “canais de denúncias de irregularidades, acessíveis e amplamente divulgados a empregados, fornecedores e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciante de boa-fé” – caso da Lei Distrital nº 6.112, de 2 de fevereiro de 2018, de onde se extraiu o trecho

¹ Ethics & Compliance Initiative (ECI). ECI's Global Business Ethics Survey. 2023. Disponível em <https://www.ethics.org/gbes-2023/>.



citado. O PL nº 2.581, de 2023, busca, portanto, estabelecer novos mecanismos de proteção de informantes, com foco especificamente em ilícitos praticados por companhias abertas e que tenham impacto no mercado de capitais.

A prática de ilícitos corporativos no Brasil merece considerações adicionais. Nosso País apresenta resultados nada invejáveis em índices que medem tanto a corrupção pública (que depende de um corruptor, frequentemente o representante de uma empresa) quanto a corrupção privada, isto é, a expropriação de investidores, especialmente acionistas minoritários, por controladores e administradores de empresas. A preocupação com a corrupção privada aumenta à medida em que as empresas passam a ter importância crescente na vida social. Por exemplo, o número de trabalhadores participantes de fundos de pensão tende a aumentar com sucessivas reformas da previdência, o que significa que a aposentadoria de um número cada vez maior pessoas será afetada pelo desempenho de empresas. Essa é uma ilustração do deslocamento da fronteira entre as esferas pública e privada. Aspectos da vida em sociedade que costumavam ser resolvidos no domínio estatal agora dependem de empresas e, portanto, dos seus controladores e administradores. Nesse cenário, a corrupção privada passa a ser questão premente para toda a sociedade.

Todos esses fatores confirmam a relevância de discussões voltadas a combater a prática de ilícitos corporativos. Seria um grave erro, contudo, considerar a criação do *whistleblower* uma obviedade. Como qualquer intervenção estatal na economia, o incentivo à comunicação de atos corporativos suspeitos pode não gerar os resultados esperados ou, pior, produzir efeitos colaterais danosos.

Um problema saliente, que precisa ser mapeado e enfrentado, é o possível comportamento oportunista de informantes. Um regime que não preveja nenhum tipo de responsabilização por comunicações irresponsáveis, não defina procedimentos adequados para a sua realização, assegure o anonimato de informantes e lhes proporcione perspectiva de retorno financeiro pode incentivar denúncias abusivas. Em um contexto como esse, por exemplo, a ameaça de levar uma acusação leviana à imprensa pode forçar uma empresa

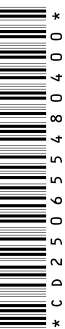


a chegar a um acordo com um informante oportunista, antevendo que os custos disso seriam menores do que as perdas esperadas com eventual comprometimento de sua reputação. Assim, uma empresa que não praticou qualquer atividade ilegal poderia sofrer prejuízos indevidos. Em vez de beneficiar acionistas, credores, empregados e a sociedade em geral, o informante os prejudicaria.

Portanto, um debate responsável sobre a matéria deve partir do reconhecimento de que não se trata de questão binária, isto é, limitada à adoção ou não de determinado mecanismo regulatório. Na verdade, o desenho institucional cuidadoso de cada aspecto da comunicação de possíveis ilícitos corporativos é fundamental para o seu êxito, quer dizer, para reduzir a sua prática e minimizar condutas oportunistas de informantes.

É com esse intuito que proponho alguns aprimoramentos ao projeto sob exame. De acordo com seu texto, qualquer pessoa, mesmo que não tenha nenhuma relação com uma empresa, pode noticiar um suposto ato ilícito, situação em que passa a gozar de imunidade contra qualquer tipo de responsabilização. Diferentemente de diversos regimes de *whistleblowing* estrangeiros, o PL nº 2.581, de 2023, não estabelece parâmetros mínimos para evitar denúncias infundadas. Não há, nele, a exigência de que o informante seja empregado da empresa a que se atribui a prática de ilícito ou de que a comunicação de infrações seja feita de boa-fé ou de forma razoável – no Brasil, essa precaução já é adotada, por exemplo, no art. 4º-A, parágrafo único, da Lei que dispõe sobre o serviço telefônico de recebimento de denúncias e sobre recompensa por informações que auxiliem investigações policiais, a Lei nº 13.608, de 10 de janeiro de 2018. Ao contrário, a versão original do PL sob exame protege o informante ainda que sua denúncia seja baseada em interpretação equivocada da legislação.

Tampouco está claro por que se optou pela comunicação direta a autoridades públicas (CVM, Ministério Público e polícia) sem exigência de informação anterior a instâncias de controle e conformidade da própria empresa, para que esta tenha a possibilidade de adotar providências contra malfeitos, corrigindo-os e, ao mesmo tempo, evitando danos irreparáveis a sua reputação, liquidez e solvência. Na verdade, sequer é esclarecido se alguém



pode comunicar um suposto ilícito à polícia antes de levá-lo ao conhecimento da CVM ou até mesmo se uma pessoa que transmita informações diretamente à imprensa seria ou não alcançada pelo regime protetivo criado pela proposição.

É fundamental reforçar a consciência de que a quebra de uma empresa que poderia continuar em operação prejudica a sociedade brasileira: perdem os seus empregados, fornecedores, os beneficiários de políticas públicas que deixam de contar com recolhimento de tributos, passa a haver menos concorrência no mercado, entre outras consequências indesejadas. Por isso, não devemos negar às empresas a possibilidade de corrigirem atos pontuais de um de seus empregados. Em síntese, a diretriz central que sigo no Substitutivo apresentado com este Parecer é a de reforçar a proteção de denunciante sem incentivar comportamentos oportunistas.

Passo, então, a comentar as alterações que proponho no Substitutivo ora submetido à apreciação dos meus ilustres pares na Comissão de Finanças e Tributação.

Inicialmente, proponho substituir, no art. 2º, o termo *indivíduo* por *pessoa natural*, de forma a não deixar dúvida sobre quem pode valer-se do regime estabelecido pela proposição. Também inclui, nos artigos 2º e 6º, exigências de que (i) a notícia de ato ilícito seja feita de boa-fé e de forma razoável, seguindo procedimentos previstos na própria proposição – especialmente no art. 3º – e (ii) o ato noticiado não seja de conhecimento da Comissão de Valores Mobiliários ou de outras autoridades públicas. Sigo, aqui, orientação já adotada no instituto da colaboração premiada, técnica de investigação que depende da obtenção de informações novas e úteis junto ao investigado – qualidades não ostentadas por informações e fatos já conhecidos por autoridades públicas.

Quanto às formalidades para a comunicação, sugiro uma alteração no art. 3º, para que passe a prever a obrigação de ela ser feita primeiramente à pessoa jurídica implicada. Parece-me que apenas no caso de suas instâncias de conformidade e controle interno não a apurarem devidamente ou no caso de não haver mecanismos de conformidade que



assegurem comunicações anônimas de ilícitos, os informantes devem poder acessar diretamente as autoridades de supervisão e persecução penal, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) o Ministério Público, respectivamente. A CVM poderá regulamentar procedimentos e prazos para a comunicação de ilícitos.

Excepcionalmente, quando houver (i) risco imediato à vida ou à saúde de pessoas ou comunidades, (ii) cometimento de crimes ou (iii) quando a não comunicação implique cumplicidade, a comunicação direta às autoridades deve ser autorizada. Ainda em relação às formalidades da comunicação, tenho que o acesso à imprensa ou a publicação de supostos atos ilícitos diretamente pelo informante devem ser desestimulados, por seus potenciais efeitos deletérios tanto para as firmas individualmente consideradas quanto para o mercado de capitais como um todo. Assim, aquele que a fizer deve poder ser responsabilizado por danos que venha a causar com comunicações infundadas.

No art. 4º, entendo necessário acrescentar a previsão de que o informante que tenha recebido promessa de ganho financeiro de qualquer natureza também não deve ser alcançado pelo regime protetivo que se quer instituir, assim como aquele que aja em razão de ameaça, violência, suborno ou fraude, situações de que o PL já trata. É que a expressão suborno, contida no PL, costuma ser associada ao tipo penal previsto no art. 333 do Código Penal, que se refere apenas a servidores públicos. Assim, caso aquele acréscimo não seja feito, poderá haver dúvidas, por exemplo, se um empregado de uma empresa que recebesse promessa de vantagem financeira de uma concorrente para informar a suposta prática de ilícito estaria ou não protegido pela lei que se quer aprovar.

Ainda no art. 4º, é importante resolver uma ambiguidade. Ao estabelecer que “não será admitido o fornecimento de informações obtidas por meios ilícitos pelo informante”, o dispositivo não deixa claro se ao informante é vedado o uso de qualquer informação obtida por meios ilícitos ou apenas daquelas que ele mesmo obtiver. Em outras palavras, seria possível ler o artigo como se autorizasse o informante a usar informações obtidas por meios ilícitos



por terceiros. Não parece ser essa a intenção do próprio PL, de maneira que convém eliminar tal ambiguidade.

O parágrafo único do art. 5º merece atenção especial: lido *a contrario sensu*, sugere que um processo administrativo ou judicial instaurado com base em relato de informante cuja identidade seja revelada poderá ser decidido apenas com base naquele relato, sem necessidade de apresentação de provas que o confirmem. Essa regra seria um campo fértil para condutas oportunistas, de forma que proponho a sua supressão.

Em relação ao art. 6º, § 1º, - e isso vale também para o *caput* do art. 7º –, proponho retirar a referência a prestadores de serviço, dado que os conceitos de demissão, rebaixamento, suspensão, ameaça, assédio e discriminação parecem voltados a empregados. Ademais, a proibição de resolução contratual pela contratante poderia alterar indevidamente o equilíbrio da relação econômica com o fornecedor.

O § 4º do art. 6º prevê que erros de interpretação do informante sobre a violação da lei ou dos regulamentos aplicáveis não afetarão a isenção de qualquer responsabilidade pela comunicação de possíveis ilícitos. Essa regra contraria um dos rudimentos do Direito enquanto instrumento de disciplina social: a noção de que ninguém pode alegar desconhecimento da lei para deixar de cumpri-la. Além de incentivar condutas oportunistas, a criação desse regime excepcional para informantes dá margem a problemas de isonomia: por que um informante que cause danos com uma comunicação equivocada de conduta que sabe ser lícita não pode ser responsabilizado, mas outras pessoas que tenham praticado condutas menos graves serão sancionadas pelo Estado?

Optei, ainda, em um novo § 5º, por excepcionar hipóteses em que a demissão de informante é possível, a saber, quando tenha justa causa ou se constatada sua participação no ato ilícito informado.

No art. 7º, § 2º, que penaliza aquele que impedir ou tentar impedir a apresentação de informação a autoridade pública, pareceu-me importante ressaltar as regras previstas no art. 3º, que, no Substitutivo ora



apresentado, passa a estabelecer procedimento para a comunicação de atos ilícitos pelo informante.

No art. 8º, § 2º, que veda o pagamento de recompensa financeira a determinados grupos de informantes, o inciso IV merece atenção. A fixação do percentual de 20% de participação no capital social como limite máximo para que acionistas possam atuar como informantes e receber recompensa decorre da noção de que participações acima daquele percentual dão aos seus detentores poder de influenciar decisões da firma, caminho mais adequado e menos custoso para evitar e corrigir ilícitos. Entendo, contudo, que a definição de tal percentual deve ser realizada pela CVM, que poderá definir com mais precisão o nível de participação a partir do qual um acionista passa a deter influência sobre as decisões corporativas para os fins de que trata a proposição sob exame.

O § 3º do art. 8º não é suficiente para eliminar o potencial conflito de interesses decorrente da autorização para que envolvidos na função de conformidade, governança, *gatekeepers* e acionistas com participação relevante tenham retorno com a comunicação de ato ilícito – e com a inércia das instâncias corporativas competentes para apurá-la. Por isso, proponho a sua supressão.

No § 4º do mesmo art. 8º, agora renumerado como § 3º, estendemos a vedação da recompensa ao informante que tenha concorrido para a prática de ato ilícito aos seus familiares. Essa é uma previsão necessária para resguardar o espírito dessa regra num contexto em que a comunicação de atos ilícitos não está restrita a empregados da firma que os pratica.

A fim de evitar possível conflito de competências entre autoridades administrativas e judiciais, o Substitutivo apresentado altera o art. 9º, para prever que a fixação de eventual recompensa financeira para informantes competirá à CVM, quando se tratar de processos administrativos, e ao juiz da causa, quando ela for estabelecida em processos judiciais.



Outra questão sensível é a antecipação da recompensa prevista nos incisos I e II do caput do art. 10. A proposição não esclarece o que acontecerá caso decisões judiciais ou administrativas sejam revertidas em sede recursal. Nessas hipóteses, o pagamento da recompensa antes do trânsito em julgado pode até mesmo resultar em enriquecimento ilícito, caso o suposto infrator acabe absolvido. E o que acontecerá se for configurada prescrição intercorrente após a antecipação de recompensa? Sem identificar como evitar essas incertezas, proponho a supressão de tais dispositivos.

Por outro lado, é preciso assegurar o recebimento de recompensa nos casos em que seja firmado termo de compromisso antes da instauração de processo administrativo sancionador pela CVM, possibilidade admitida pela Lei nº 13.506, de 2017, mas que parece proibida pela redação do art. 10 da proposição, que trata apenas de recursos recuperados “no âmbito de processos administrativos instaurados pela CVM”. Vale lembrar que termos de compromisso podem ser firmados antes da instauração de processos administrativos e, se cumpridos, evitá-la definitivamente.

Por fim, proponho algumas adequações conceituais. É que a proposição em análise nem sempre emprega termos consagrados, o que pode gerar insegurança jurídica. Por isso, parece-me que os termos “dirigente” e “funcionário”, previstos no art. 7º, devem ser substituídos por “administrador” e “empregado”, respectivamente. Da mesma forma, para maior precisão, a referência a sócios contida no art. 8º, § 2º, IV, deve dar lugar a “acionistas”, já que o projeto trata exclusivamente de sociedades por ações. Por fim, “corpo diretivo ou gerencial”, expressão contida no inciso IV do § 2º do art. 8º é substituída por “diretoria ou conselho de administração ou fiscal”.

Diante do exposto, voto: (i) pela compatibilidade e adequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 2.581, de 2023, na forma do Substitutivo ora apresentado; e (ii), no mérito, pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 2.581, de 2023, na forma do Substitutivo.

Sala da Comissão, em 29 de abril de 2025.





Deputada Federal LAURA CARNEIRO
Relatora

2025-5665



COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 2.581, DE 2023

Dispõe sobre instrumentos de proteção, incentivo e recompensa a informantes que noticiem crimes ou atos ilícitos praticados no mercado de valores mobiliários ou em companhias abertas; e altera a Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, para dispor sobre a auditoria de controles internos e instituir novas hipóteses de crime contra o mercado de capitais.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a instituição de instrumentos de proteção, incentivo e recompensa a informantes que noticiem crimes ou atos ilícitos praticados no mercado de valores mobiliários ou em companhias abertas, bem como dispõe sobre a auditoria de controles internos e institui novas hipóteses de crime contra o mercado de capitais.

Art. 2º Para os fins desta Lei, informante é toda pessoa natural que noticia, de boa-fé, de forma voluntária e razoável, crimes ou quaisquer atos ilícitos praticados no mercado de valores mobiliários ou em companhias abertas, na forma prevista nesta Lei.

§ 1º Não é considerado informante aquele que noticia crimes ou atos ilícitos:

I – na condição de vítima individual ou contra terceiros individualmente identificados, sem que os crimes ou ilícitos afetem direitos ou interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos;

II – que sejam notórios ou de conhecimento público;

III – que já sejam de conhecimento da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) ou de outras autoridades públicas.



§ 2º O fornecimento de informações pertinentes a atos ilícitos que tenham sido praticados pelo informante, ou que tenham sido praticados com a sua participação, não o exime de responsabilidade civil, administrativa ou criminal.

Art. 3º A informação de crimes ou atos ilícitos de que trata esta Lei deverá ser realizada:

I – primeiramente, à própria pessoa jurídica em que praticada a conduta tida como irregular ou por ela de alguma maneira beneficiada, sempre que ela dispuser de programa de conformidade ou integridade que possibilite a comunicação anônima de atos ilícitos;

II – caso a conduta noticiada na forma do inciso I não seja devidamente apurada pelos respectivos setores de conformidade ou integridade da pessoa jurídica implicada, o informante poderá comunicá-la à Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

§ 1º Caberá à Comissão de Valores Mobiliários (CVM) regulamentar prazos e demais aspectos formais para a operacionalização do disposto no *caput*, bem como instituir canais para o recebimento de informações sobre crimes ou atos ilícitos praticados no mercado de valores mobiliários ou relativos a companhias abertas.

§ 2º A CVM manterá com a polícia e o Ministério Público convênios operacionais para viabilizar a comunicação tempestiva e recíproca sobre crimes ou atos ilícitos praticados no mercado de valores mobiliários, em especial aqueles que venham a ser noticiados nos termos desta Lei.

§ 3º A informação de crimes ou atos ilícitos poderá ser realizada diretamente à Comissão de Valores Mobiliários ou ao Ministério Público quando:

I – refira-se a pessoa jurídica que não disponha de programa de conformidade ou integridade com mecanismo para comunicação anônima de atos ilícitos;

II – a conduta informada:



a) coloque em risco imediato a vida ou a saúde de pessoas, ou o meio-ambiente;

b) constitua crime;

III – a não comunicação exponha o informante ao risco de ser considerado cúmplice da conduta informada.

§ 4º A pessoa natural ou jurídica que comunique diretamente a meios de comunicação a ocorrência de supostos atos ilícitos ou crimes de que trata esta Lei, os noticie em redes sociais ou, de qualquer outra forma, os leve diretamente ao conhecimento do público responderá pelos prejuízos que causar com sua conduta.

Art. 4º Não será admitido o fornecimento, pelo informante, de informações obtidas por meios ilícitos, tais como as decorrentes de ameaça, violência, suborno, promessa de ganho de qualquer natureza ou fraude.

Art. 5º O informante terá direito à preservação de sua identidade, a qual somente será revelada mediante comunicação prévia e com sua concordância por escrito.

Art. 6º Ao informante de boa-fé e que noticie fatos de forma razoável ficam asseguradas a proteção integral contra retaliações e a isenção de qualquer responsabilidade civil, administrativa, trabalhista ou penal em relação ao relato, mesmo que provada a sua posterior improcedência.

§ 1º Para os efeitos do *caput*, entende-se por retaliação a demissão, exceto nas hipóteses de que trata o § 5º deste artigo, o rebaixamento, a suspensão, a ameaça, o assédio ou qualquer forma de discriminação em razão do fornecimento de informações ou provas à CVM.

§ 2º Presume-se, admitida prova em contrário, o caráter retaliatório na prática de quaisquer dos atos previstos no § 1º quando praticados até 5 (cinco) anos após o fornecimento de informações ou provas à CVM.

§ 3º Não se aplica o disposto no *caput* se provado que o informante apresentou informações sobre fatos ou provas que sabia serem falsas.



§ 4º É nula de pleno direito cláusula inserida em contrato de trabalho ou de prestação de serviço que imponha qualquer restrição ao direito de relatar informações na forma desta Lei.

§ 5º A proteção prevista neste artigo não impede a demissão do informante por justa causa ou se constatada sua participação no ato ilícito informado.

Art. 7º Nenhuma companhia aberta ou diretor, executivo, empregado, contratado, subcontratado ou agente que atue em nome daquela entidade pode demitir, rebaixar, suspender, ameaçar, assediar ou de qualquer forma discriminar quem tenha fornecido informações ou provas à CVM de acordo com esta Lei, observado o disposto no caput do art. 6º desta Lei.

§ 1º A prática comprovada de retaliação ao informante, por ação ou omissão, configura:

I – no âmbito da Administração Pública, falta disciplinar grave e sujeitará o agente à demissão a bem do serviço público;

II – no âmbito do setor privado, justa causa para interrupção da relação de trabalho ou rescisão de contrato;

III – infração punível pela CVM com as sanções previstas no art. 11 da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, para as pessoas físicas e jurídicas envolvidas.

§ 2º Incide nas penas previstas no § 1º aquele que impedir ou tentar impedir a apresentação de informação a qualquer autoridade pública, ressalvado o disposto no art. 3º desta Lei.

§ 3º O informante será ressarcido por eventuais danos materiais causados por ações ou omissões praticadas em retaliação, sem prejuízo de danos morais.

Art. 8º O informante que fornecer informações ou provas inéditas que resultem na apuração bem-sucedida de crimes ou atos ilícitos praticados no mercado de valores mobiliários ou relativos a companhias abertas terá direito a recompensa financeira.



§ 1º A recompensa será fixada, observada a disponibilidade orçamentária e financeira, em percentual de até 10% (dez por cento) sobre, alternativamente:

I – o valor das multas aplicadas e dos recursos recuperados a qualquer título no âmbito de processos administrativos instaurados pela CVM, inclusive valores ressarcidos a terceiros prejudicados; ou

II – o valor do produto do crime ou do ilícito que tiver sido recuperado pelo poder público no âmbito de processos judiciais de natureza civil ou penal.

§ 2º Não terão direito à recompensa os informantes que sejam:

I – agentes públicos que tenham tido acesso à informação em virtude de atividade de supervisão, fiscalização ou investigação;

II – advogados da pessoa jurídica envolvida e obrigados a resguardar o sigilo profissional;

III – empregados ou prestadores de serviço da pessoa jurídica envolvida que exerçam funções relativas a governança, conformidade, integridade, controle interno, auditoria, gestão de riscos ou investigações e que tenham tido conhecimento do ilícito a partir de análises desempenhadas nessas funções ou a partir de canais de denúncia de irregularidades;

IV – acionistas com participação no capital social superior a percentual a ser estabelecido pela Comissão de Valores Mobiliários, e membros da diretoria e dos conselhos de administração ou fiscal da pessoa jurídica que tenham tido conhecimento do ilícito em decorrência de reportes internos.

§ 3º Os informantes que tenham concorrido para a prática dos crimes ou dos ilícitos reportados, bem como os seus familiares, não terão direito a recompensa.

§ 4º A exclusão do direito a recompensa não afeta a proteção prevista nesta Lei contra qualquer tipo de retaliação.

Art. 9º A fixação do percentual e da base de cálculo do valor da recompensa será definida pela CVM, no caso de processos administrativos, e



pelo juiz da causa, no caso de processo de natureza civil ou criminal, e levará em conta os seguintes critérios:

I – a novidade, a qualidade, a utilidade efetiva ou a indispensabilidade das informações e das provas apresentadas;

II – o grau de assistência ou de cooperação prestado pelo informante:

a) à CVM;

b) às partes prejudicadas, em processo de natureza civil para reparação de danos decorrentes do ilícito; ou

c) ao Ministério Público, em processo de apuração e responsabilização do ilícito, inclusive judicial;

III – a natureza e a gravidade da infração relatada;

IV – os danos resultantes para o mercado em virtude do crime ou do ilícito reportado;

V – o eventual envolvimento do informante no crime ou no ilícito, observado o § 4º do art. 8º desta Lei;

VI – a existência de fatos ou de provas noticiados anteriormente por outros informantes em relação ao mesmo crime ou ilícito;

VII - a disponibilidade orçamentária e financeira.

Art. 10. O pagamento das recompensas será feito com recursos:

I – oriundos das multas e de outros recursos recuperados pela CVM a qualquer título no âmbito de processos administrativos ou em decorrência de termos de compromisso firmados antes ou após a instauração de processo administrativo, nos termos da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, no caso de aplicação do art. 8º, § 1º, inciso I, desta Lei; ou

II – oriundos do produto do crime ou do ilícito que houver sido recuperado pelo poder público, no caso de aplicação do art. 8º, § 1º, inciso II, desta Lei.



Parágrafo único. O reconhecimento do direito do informante à recompensa e seu respectivo valor devem constar expressamente na decisão administrativa ou judicial proferida, conforme o caso, a qual instruirá o requerimento de pagamento a ser formulado e processado após o trânsito em julgado da decisão que o determinar, nos termos das regras aplicáveis.

Art. 11. A Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 9º

.....

V – apurar, mediante processo administrativo:

a) atos ilegais e práticas não equitativas de administradores, membros do conselho fiscal e acionistas de companhias abertas, de intermediários e de demais participantes do mercado;

b) atos de embaraço à fiscalização e à supervisão sobre o mercado de capitais, inclusive a retaliação a informantes que noticiem crimes ou atos ilícitos, nos termos de legislação específica;

.....” (NR)

“Art. 26-A. As empresas de auditoria contábil e os auditores contábeis independentes devem auditar os relatórios emitidos pela pessoa jurídica sobre os controles internos voltados à prevenção de erros ou fraudes contábeis, na mesma periodicidade exigida para a auditoria das demonstrações financeiras.

Parágrafo único. Caberá a auditores independentes devidamente habilitados perante o correspondente conselho regional de contabilidade e registrados na Comissão de Valores Mobiliários emitir opinião sobre o relatório da administração sobre as políticas de gestão baseada em risco e os controles internos implantados na entidade auditada.”



“CAPÍTULO VII-B DOS CRIMES CONTRA O MERCADO DE CAPITAIS

Induzir Investidores a Erro

Art. 27-G. Divulgar informação falsa ou omitir informação relevante sobre valores mobiliários ou sobre o respectivo emissor com o intuito de induzir ou manter investidores em erro:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.

Fraude contábil

Art. 27-H. Fraudar a contabilidade ou a auditoria, inserindo operações inexistentes ou dados inexatos ou não incluindo operações efetivamente realizadas:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.

Ocultação, destruição e alteração de documentos

Art. 27-I. Ocultar, destruir ou alterar documentos, balanços ou demonstrações financeiras, com a intenção de interromper investigação ou atrapalhar procedimento de auditoria:

Pena – reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos, e multa.

Parágrafo único. Nas mesmas penas incide quem comete o crime de falsificação de documento particular (art. 298 do Código Penal) ou falsidade ideológica (art. 299 do Código Penal) para fornecer documentos falsos ou com falsidade ideológica com o intuito de induzir o auditor independente a erro.

Art. 27-J. O juiz, considerando a magnitude dos prejuízos causados, a vantagem ilícita auferida, o grau de abalo da confiança no mercado de valores mobiliários e a pluralidade de



vítimas, poderá aumentar as penas previstas neste Capítulo de metade até o dobro.

Art. 27-K. São efeitos da condenação por crime previsto neste Capítulo:

I – a inabilitação ou a proibição, até o máximo de 20 (vinte) anos, para o exercício, direto ou indireto, de atividade de que trata esta Lei;

II – a inabilitação ou a proibição, até o máximo de 20 (vinte) anos, para o exercício, direto ou indireto, de cargo ou função em conselho de administração, diretoria ou gerência de companhia aberta; e

III – a inabilitação ou a proibição, até o máximo de 20 (vinte) anos, para o exercício, direto ou indireto, de cargo ou função em empresas de auditoria contábil.

§ 1º Os efeitos de que trata este artigo deverão ser motivadamente declarados na sentença.

§ 2º Transitada em julgado a sentença penal condenatória ou confirmada a condenação criminal em julgamento de segunda instância, serão notificados a Comissão de Valores Mobiliários e o Registro Público de Empresas Mercantis.”

Art. 12. A CVM poderá regulamentar o disposto nesta Lei.

Art. 13. Esta Lei entra em vigor após decorridos 60 (sessenta) dias de sua publicação oficial.

Sala da Comissão, em 29 de abril de 2025.

Deputada Federal LAURA CARNEIRO
Relatora

